Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 776/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	402/2024
Persona reclamante	*XXX*
Entidad reclamada	Secretaría General de Medio Ambiente, Cambio Climático y Economía Azul
Artículos	7 c) LTPA; 12 y 19.1 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 15 de abril de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 31 de diciembre de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos, en lo que ahora interesa:

> *"a).- El Manual de Campo para la Investigación de Incendios, el cual, se trata de un manual eminentemente práctico elaborado en formato A5 en el que se recogen las bases teóricas fundamentales para la investigación de incendios, tales como esquema del proceso de investigación, tablas para la determinación de la humedad básica del combustible ligero muerto y de la probabilidad de ignición, modelos geométricos de propagación, aplicación del método de las evidencias físicas para la delimitación del área de inicio y localización del punto de inicio, cuadros de indicadores de causas, codificación oficial de causas de incendios, clave para la identificación de los modelos de combustible, resumen de la normativa aplicable en materia de incendios forestales, clave dicotómica para la determinación de la causa de incendio forestal, etc… (...)*
>
> "*b).- El Manual de Campo, y/o documento que sustituya al anterior, para el supuesto de que exista una versión más actualizada que la anterior, por lo que en tal caso, ruego se me aporten ambos*".

2. La entidad reclamada contestó la petición el 19 de marzo de 2024 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> "*Tercero.- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno enumera en su artículo 14.1 las causas por las que se pueden limitar las solicitudes presentadas, hallándose entre ellas las referidas a:*
>
> "*e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*
>
> "*l) La protección del Medio Ambiente.*
>
> "*El apartado 2 del mismo artículo prevé que la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*
>
> "*(...)*
>
> "*Cuarto.- Tras el análisis de la solicitudes y comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables los límites previstos La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se entiende que en este caso sería aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.l) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*
>
> "*De una parte conviene señalar que según lo establecido mediante el Decreto núm. 152/2022 de Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, de 9 agosto, de estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, corresponden a la la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa las competencias en materia de protección civil y emergencias y la lucha contra las emergencias ambientales causadas por los incendios forestales y seguridad.*
>
> "*De otra parte según se establece en el Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía y se modifica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales aprobado por el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre, es función de los Centros Operativos Provinciales, órganos provinciales de control de la Consejería competente en materia de protección civil y emergencias, investigar las causas que producen los incendios forestales con el fin de poner a sus causantes a disposición judicial, contando para ello con una Brigada de Investigación de Incendios Forestales (en adelante BIIF).*
>
> "*La finalidad antes señalada de puesta a disposición judicial de los causantes incendios forestales, se justifica en que los incendios forestales vienen recogidos en la Sección 2.ª De los incendios forestales, del CAPÍTULO II. De los incendios, del TÍTULO XVII. De los delitos contra la seguridad colectiva de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.*
>
> "*En consecuencia cabe concluir que la difusión de procedimientos o protocolos internos para investigar las causas que producen los incendios forestales y que puedan resultar en posibles ilícitos penales, puede poner en riesgo el resultado de dichas investigaciones.*
>
> "*Por todo lo anterior, vistos los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho referidos,*

"RESUELVE

"Primero.- Acumular los distintos procedimientos para su tramitación conjunta en el mismo expediente, al guardar las solicitudes identidad sustancial, y con objeto de agilizar y racionalizar la tramitación de los procedimientos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

"Segundo.- No facilitar la información solicitada, al ser aplicable los límites previstos en el artículo 14.1 e) y l) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de conformidad con lo dispuesto en los Fundamentos de Derecho Tercero y Cuarto".

Tercero. Sobre la reclamación presentada

1. En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

"Primero. – SE ACUMULE el procedimiento de reclamación dirigida al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía - presentada al no estar conforme con la resolución presunta desestimatoria de solicitud de información pública realizada, ocasionada por el silencio administrativo-, cuya reclamación formalizó este compareciente con fecha de registro de entrada de 13-02-2024, bajo el número de entrada [nnnnn], JUNTO con el presente procedimiento de reclamación de información pública, el cual se interpone en tiempo y forma, al guardar las reclamaciones identidad de sustancia; y con objeto de agilizar y racionalizar la tramitación de los procedimientos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

"Segundo.- Que interponiendo reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno -LTAIBG-, y artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, les solicito sea anulada la resolución contra la que se interpone esta reclamación, y me sea reconocido mi derecho de acceso a tal información en los términos expuestos en la solicitud inicialmente presentada, y dado que NO le es aplicable NINGUNO de los límites previstos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno - por lo que se ha de estimar la reclamación presentada por resultar procedente el acceso a la información pública solicitada-".

2. El 16 de abril de 2024 la persona reclamante presentó "*aportación de documentos para su consideración en la resolución que origine la RECLAMACIÓN en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, presentada con fecha de registro telemático de 15-04-2024 bajo el número de registro [nnnnn]".*

El documento aportado es la contestación de 19 de noviembre de 2021 de la Subdirección General de Política Forestal y Lucha contra la Desertificación del Ministerio para la Transformación Ecológica y el Reto Demográfico, a una consulta elevada por la persona reclamante. La contestación facilitada por el Jefe del Área de Defensa contra Incendios Forestales de la citada Subdirección tiene el siguiente tenor literal, en lo que ahora interesa:

"*Estimado Señor,*

"*En relación con sus consultas para "adquirir conocimientos de cultura general en relación a la Defensa contra los Incendios Forestales (sic)", le comunico que nada podemos contestarle sobre hechos hipotéticos tal como nos pide.*

"*Le recomendamos que se ponga en contacto con la Junta de Andalucía, que es la competente en la investigación de causas de incendios forestales en su territorio, o bien con el Servicio de protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil.*

"*Sobre el manual de investigación de causas de Incendios Forestales no existe en la Secretaria de Estado del Medio Ambiente, pero insistimos en que consulte con el servicio la Junta de Andalucía (consultar Plan INFOCA) o el SEPRONA, por si ellos dispusieron de algún manual de este tipo*".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 3 de mayo de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 3 de mayo de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 16 de mayo de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. En las alegaciones remitidas se informa, en lo que ahora interesa, que:

"*Con relación a la reclamación interpuesta y revisada la documentación obrante en esta Consejería, se entiende que el solicitante quiere acceder a la documentación de desarrollo de los criterios de investigación del método científico utilizado para la elaboración del Informe Técnico sobre Determinación de Causa de Siniestro Forestal que, en casos de ilícitos penales, forman parte del expediente judicial, y cuya difusión pondría en riesgo el resultado de dichas investigaciones y en consecuencia, la puesta a disposición judicial de los posibles responsables.*

"*La difusión de documentos que describen los procedimientos o protocolos para investigar las causas que producen los incendios forestales y que puedan resultar en posibles ilícitos penales, puede poner en riesgo el resultado de dichas investigaciones.*

"*Para mayor aclaración, tal y como se ha señalado arriba una de las principales funciones de la BIIF es la determinación del área de inicio, punto de inicio y/o propagación, causa y motivación de los mismos. Para realizar esta función, los investigadores de la BIIF utilizan el referido Método de las Evidencias Físicas. A este respecto, la documentación a que se refiere la solicitud y posterior reclamación recibida, incluye los protocolos que especifican las técnicas y criterios del Método de las Evidencias Físicas que sirven de base a los investigadores para determinar el punto de inicio y las causas de inicio del incendio forestal. El resultado de dichas averiguaciones se refleja en el Informe Técnico sobre Determinación de Causa de Siniestro Forestal que sirve a la Autoridad Judicial y al Ministerio Fiscal como prueba para la identificación y condena de los culpables en los procesos judiciales contra delitos por incendios forestales.*

"*La difusión a la ciudadanía de los protocolos internos de investigación de la policía medioambiental que sirven de prueba en procesos judiciales, pondría en grave riesgo la labor policial y judicial, al revelar información que permitiría a los delincuentes ocultar o destruir las pruebas de los delitos cometidos contra el medio ambiente. Esto supondría asimismo un grave*

riesgo contra el medio ambiente, al permitir que los culpables de delitos por incendios forestales resultasen impunes de los mismos.

"*Más aún, la publicación de los métodos de investigación de incendios forestales podría llevar a un perfeccionamiento en la comisión de este tipo de delitos, al proporcionar el conocimiento detallado de las evidencias buscadas en una investigación y por tanto facilitar la elaboración de técnicas o métodos para su ocultación o destrucción por futuros infractores.*

"*Por todo ello, son de aplicación las causas de limitación del derecho de acceso expresadas en artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, concretamente las referidas a:*

"*e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*

"*l) La protección del Medio Ambiente*".

3. El 4 de julio de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 4 de julio de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) LTPA, al ser la entidad reclamada Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 19 de marzo de 2024, y la reclamación fue presentada el 15 de abril de 2024, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *"a).- El Manual de Campo para la Investigación de Incendios, el cual, se trata de un manual eminentemente práctico elaborado en formato A5 en el que se recogen las bases teóricas fundamentales para la investigación de incendios, tales como esquema del proceso de investigación, tablas para la determinación de la humedad básica del combustible ligero muerto y de la probabilidad de ignición, modelos geométricos de propagación, aplicación del método de las evidencias físicas para la delimitación del área de inicio y localización del punto de inicio, cuadros de indicadores de causas, codificación oficial de causas de incendios, clave para la identificación de los modelos de combustible, resumen de la normativa aplicable en materia de incendios forestales, clave dicotómica para la determinación de la causa de incendio forestal, etc… (...)*
>
> "*b).- El Manual de Campo, y/o documento que sustituya al anterior, para el supuesto de que exista una versión más actualizada que la anterior, por lo que en tal caso, ruego se me aporten ambos*".

La entidad reclamada en su Resolución de 19 de marzo de 2024 denegó el acceso a la información solicitada, al considerar de aplicación los límites previstos en el artículo 14.1.e) y l) LTAIBG, esto es, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, y la protección del medio ambiente.

Por otro lado, en la reclamación presentada contra la referida Resolución se solicita que se acumule con otra reclamación y expresa su disconformidad con la aplicación de los límites.

2. Pues bien, en relación con la primera de las pretensiones (la solicitud de acumulación) debemos indicar que el artículo 57 de la Ley 39/20215, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, permite que el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento pueda disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento,. Sin embargo, para realizar lo solicitado sería que preciso que se hubieran interpuesto ante este Consejo dos reclamaciones que guarden tal identidad sustancial. Examinados los antecedentes que constan en este órgano en relación con la persona reclamante no consta que haya formulado reclamación alguna en relación con la solicitud de información formulada el 13 de febrero de 2024, que pueda acumularse a la reclamación que ahora nos ocupa.

3. Por otro lado, la Resolución de la entidad reclamada fundamenta la denegación de la información requerida en las causas previstas en el artículo 14.1.e) y l) LTAIBG, esto es, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, y la protección del medio ambiente.

Procede por tanto, a continuación, examinar si la entidad reclamada aplicó correctamente los límites contemplados en las letras e) y l) del artículo 14.1 LTAIBG.

A este respecto, ha de tenerse presente que el artículo 25.3 LTPA se circunscribe a transcribir en idénticos términos lo establecido en el apartado 2 del art. 14 LTAIBG: "*La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*".

Según viene sosteniendo de forma ininterrumpida este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se desprende que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos: "[…] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los «contenidos o documentos» [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio «concreto, definido y evaluable» en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información" (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º; 31/2017, FJ 4º; 52/2017, FJ 4º; 143/2019, FJ 5º; 300/2020, FJ 4º).

Por consiguiente, el primer paso que el operador jurídico ha de emprender para valorar adecuadamente la aplicabilidad de los límites a los casos concretos reside en comprobar si cabe identificar "el riesgo de un perjuicio «concreto, definido y evaluable» en el supuesto de concederse el acceso", así como la existencia de "una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada" (Resoluciones 81/2016, 120/2016, 31/2017 y 52/2017).

Según viene puntualizando de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, para que pueda legítimamente restringirse el derecho de acceso ha de invocarse el riesgo de un menoscabo al interés protegido por el límite que "*debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético*" [Sentencia de 15 de septiembre de 2016 (Herbert Smith Freehills/Consejo), apartado 33; Sentencia de 17 de octubre de 2013 (Consejo/Access Info Europe), apartado 31; Sentencia de 21 julio de 2011 (Suecia/ MyTravel y Comisión), apartado 76; Sentencia de 1 de julio de 2008 (Suecia y Turco/Consejo), apartado 43; asimismo, la Sentencia de 13 de abril de 2005 (Verein für Konsumenteninformation/Comisión), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleó este Consejo en la Resolución 42/2016, "*la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irrogue un perjuicio con motivo de la divulgación de la información*" (FJ 9º).

Procedería analizar si concurren estas circunstancias para los tres límites invocados.

4. En relación con el límite relativo a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (artículo 14.1.e de la LTAIBG), el mismo trata de proteger la integridad de los procedimientos penales, administrativos o disciplinarios que estén en curso, evitando la revelación de información que pudiera afectar a la resolución final.

En el seno del Consejo de Europa, el artículo 3.1 del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009 (ratificado por España y que entró en vigor el 1 de enero de 2024) recoge dos apartados diferentes el límite analizado: "c) la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales" y "d) las investigaciones disciplinarias". En los apartados nº 25 y 26 de la Memoria o Informe Explicativo del citado Convenio, se explicita con claridad la finalidad de esta limitación:

> "25. Las Partes en el Convenio pueden limitar el acceso a los documentos oficiales con el fin de asegurar la prevención, investigación y persecución de actividades delictivas. Dar acceso a dichos documentos podría, por ejemplo, ser perjudicial para las investigaciones, o llevar a la evasión de la justicia o evidencia siendo destruido.

26. El subpárrafo d) tiene por objeto permitir a las Partes en el Convenio restringir el acceso a los documentos con el fin de preservar la capacidad de las autoridades públicas para llevar a cabo investigaciones dentro de sus administraciones".

En el Convenio que acaba de reseñarse se alude, de manera expresa, únicamente a dos ámbitos materiales: el penal (actividades criminales) y el disciplinario. El legislador español, siguiendo el precedente de la LRJAP-PAC, incluye en el artículo 14 LTAIBG el amplio campo de los procedimientos sancionadores. Por tanto, el límite analizado tiene, en su conjunto, el fin de proteger otros intereses de naturaleza pública como es la prevención, investigación y sanción de este tipo de ilícitos.

En definitiva, el bien jurídico protegido por el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG es asegurar el buen fin de todos los actos de investigación que se pueden llegar a realizar en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario.

La consolidada doctrina respecto a la aplicación de este límite exige que el acceso a la información solicitada afecte, dificulte o comprometa los procedimientos de investigación abiertos, a las resoluciones de esos procedimientos, o a futura investigaciones por revelar metodologías o prácticas de trabajo de la entidad investigadora.

5. Y, ciertamente, la pretensión ahora examinada está relacionada con el límite protegido en el art. 14.1.e) LTAIBG por cuanto dar acceso a la información solicitada, según la entidad reclamada, supondría difundir los procedimientos o protocolos internos utilizados por las Brigadas de Investigación de Incendios Forestales (en adelante BIIF) que participan en la investigación de las causas que producen los incendios forestales con el fin de poner a sus causantes a disposición judicial cuando resulten en posibles ilícitos penales.

Según la entidad reclamada, difundir tales procedimientos o protocolos internos *"... puede poner en riesgo el resultado de dichas investigaciones".*

A su vez, en el escrito de alegaciones formulado, la entidad reclamada añade la siguiente argumentación:

> *"En aquellos siniestros forestales que deban ser objeto de persecución penal (intencionados e imprudentes), se da traslado al cuerpo policial que corresponda, así como a la Autoridad Judicial o al Ministerio Fiscal, del Informe Técnico sobre Determinación de Causa de Siniestro Forestal de la BIIF, así como de los documentos técnicos complementarios que se consideren necesarios.*
>
> *Con relación a la reclamación interpuesta y revisada la documentación obrante en esta Consejería, se entiende que el solicitante quiere acceder a la documentación de desarrollo de los criterios de investigación del método científico utilizado para la elaboración del Informe Técnico sobre Determinación de Causa de Siniestro Forestal que, en casos de ilícitos penales, forman parte del expediente judicial, y cuya difusión pondría en riesgo el resultado de dichas investigaciones y en consecuencia, la puesta a disposición judicial de los posibles responsables.*
>
> *La difusión de documentos que describen los procedimientos o protocolos para investigar las causas que producen los incendios forestales y que puedan resultar en posibles ilícitos penales, puede poner en riesgo el resultado de dichas investigaciones.*
>
> *Para mayor aclaración, tal y como se ha señalado arriba una de las principales funciones de la BIIF es la determinación del área de inicio, punto de inicio y/o propagación, causa y motivación de los mismos. Para realizar esta función, los investigadores de la BIIF utilizan el referido Método de las Evidencias Físicas. A este respecto, la documentación a que se refiere la solicitud y*

posterior reclamación recibida, incluye los protocolos que especifican las técnicas y criterios del Método de las Evidencias Físicas que sirven de base a los investigadores para determinar el punto de inicio y las causas de inicio del incendio forestal. El resultado de dichas averiguaciones se refleja en el Informe Técnico sobre Determinación de Causa de Siniestro Forestal que sirve a la Autoridad Judicial y al Ministerio Fiscal como prueba para la identificación y condena de los culpables en los procesos judiciales contra delitos por incendios forestales.

La difusión a la ciudadanía de los protocolos internos de investigación de la policía medioambiental que sirven de prueba en procesos judiciales, pondría en grave riesgo la labor policial y judicial, al revelar información que permitiría a los delincuentes ocultar o destruir las pruebas de los delitos cometidos contra el medio ambiente. Esto supondría asimismo un grave riesgo contra el medio ambiente, al permitir que los culpables de delitos por incendios forestales resultasen impunes de los mismos.

Más aún, la publicación de los métodos de investigación de incendios forestales podría llevar a un perfeccionamiento en la comisión de este tipo de delitos, al proporcionar el conocimiento detallado de las evidencias buscadas en una investigación y por tanto facilitar la elaboración de técnicas o métodos para su ocultación o destrucción por futuros infractores".

Las anteriores alegaciones han sido presentadas en la fase de alegaciones de la reclamación, que a juicio de este Consejo no es el momento procedimental oportuno para invocar una causa de inadmisión o la aplicación de un límite al acceso, ya que priva a la persona solicitante de conocer los motivos por los que la Administración no ha entrado en el fondo del asunto o ha denegado lo solicitado, y por lo tanto, de fundamentar debidamente su reclamación. Y ello por cuanto, como es sabido, la ya reiterada doctrina del Tribunal Supremo sobre la aplicación de los límites contenidos en la normativa de transparencia exige que la entidad o sujeto obligado ha de justificar suficientemente la limitación del acceso y ello ha de realizarse en la respuesta a la petición de información.

Sin embargo, en ciertos supuestos este Consejo ha admitido la aplicación de causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG o los límites contenidos en los artículos 14 y 15 LTAIBG sin invocación expresa por la entidad o bien con una deficiente justificación, si disponíamos de suficiente información a la vista del contenido del expediente. Solo así sería posible aplicar el contenido del artículo 14.2 LTAIBG al afirmar que "*La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*". Doctrina contenida en las Resoluciones 412/2023 o 505/2023, entre otras.

Así, si el Consejo dispone de suficiente información para valorar la aplicación de alguna limitación justificada en la protección de intereses públicos o privados sin provocar una situación de indefensión en ninguna de las partes interesadas, aplica los artículos 14 y 15 LTAIBG para conseguir una resolución del procedimiento acorde a la normativa de transparencia y del resto del ordenamiento jurídico.

6. Y en este supuesto, concurren los presupuestos antes indicados, ya que las alegaciones presentadas por la entidad reclamada ponen de manifiesto que el acceso a esta información afecta al bien jurídico a proteger por el límite contenido en el artículo 14.1. e) LTAIBG.

Una vez constatado que entra en juego en el presente caso el límite ex artículo 14.1.e) LTAIBG, hemos de proceder a examinar si, efectivamente, cabe detectar un riesgo cierto y evaluable de perjudicar el bien jurídico protegido en dicho precepto con motivo de la difusión de la información, así como la existencia de una relación de causalidad entre los datos solicitados y el pretendido perjuicio que podría irrogarse por su divulgación.

Este Consejo comparte la valoración de la entidad reclamada de que el acceso al documento solicitado podría suponer un daño concreto, definido y evaluable al bien jurídico protegido toda vez que, según el coordinador de agentes medio ambiente que ha emitido el informe, podría poner en grave riesgo la labor policial y judicial, al revelar información que permitiría a los presuntos delincuentes ocultar o destruir las pruebas de los delitos cometidos contra el medio ambiente. Revelar los métodos de investigación de incendios forestales y las evidencias que son buscadas por los agentes de la BIIF podría facilitar la elaboración de técnicas o métodos para su ocultación o destrucción por futuros infractores y ello haría dificultar las investigaciones correspondientes así como la prevención de estos ilícitos.

Superado este primer paso, procede ponderar el daño al bien jurídico a proteger por el límite, con el beneficio a obtener al acceder a dicha información. Este Consejo considera que el riesgo real de afección al derecho protegido por el límite es superior al interés en conocer el contenido del Manual, pues el bien jurídico a proteger, las investigaciones futuras o en curso de estos ilícitos penales, podría verse afectada al facilitarse el acceso a esta información.

No obstante, no toda la información contenida en el Manual de Campo parece que podría estar afectada de este riesgo. En el documento número 9 aportado por la parte reclamante, *"La investigación de causas de los incendios forestales"*, en el que se hace referencia al *"Manual de Campo para la Investigación de Incendios"* se indica que el mismo recoge cuestiones como la codificación oficial de causas de incendios, un resumen de la normativa aplicable en materia de incendios forestales… Este Consejo no ha podido conocer el contenido del documento solicitado por cuanto no ha sido remitido por la entidad reclamada, pero parece que cierto contenido del mismo difícilmente podría suponer un riesgo a la prevención e investigación de los ilícitos penales. Lo anterior, unido al interés público en conocer cómo se han realizado las actuaciones administrativas relativas a los hechos investigados, nos lleva a concluir que no proporcionar toda la información contenida en el Manual de Campo restringiría de forma no justificada el derecho del solicitante a acceder a tales datos.

Por ello la entidad reclamada habrá de facilitar a la persona solicitante el documento solicitado sustrayendo aquella parte que por su contenido pueda dar lugar al riesgo real de afección al bien jurídico protegido por el límite del artículo 14.1.e) LTAIBG. Es decir, aquella parte que revele protocolos, técnicas y criterios de los métodos de investigación de incendios forestales que sirven de base a los investigadores para determinar el punto de inicio y las causas de inicio del incendio forestal, o el conocimiento detallado de las evidencias buscadas en una investigación y que podrían facilitar la elaboración de técnicas o métodos para su ocultación o destrucción. Deberá indicarse al solicitante qué parte de la información se ha omitido.

Y todo ello salvo que, conforme al artículo 16 de la LTAIBG, del acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.

En la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

7. Por último, la entidad reclamada alegó el límite previsto en el artículo 14.1. l) LTAIBG: "El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: l) La protección del medio ambiente".

En la resolución dictada se cita el precepto indicado pero la única justificación que se hace es aseverar que: *"...cabe concluir que la difusión de procedimientos o protocolos internos para investigar las causas que producen los incendios forestales y que puedan resultar en posibles ilícitos penales, puede poner en riesgo el resultado de dichas investigaciones*".

Y en escrito de alegaciones formulado por la entidad reclamada se argumenta que revelar información que permita a eventuales delincuentes ocultar o destruir las pruebas de los delitos cometidos contra el medio ambiente supondría asimismo un grave riesgo contra el medio ambiente, al permitir que culpables de delitos por incendios forestales pudiesen quedar impunes.

Esta autoridad independiente de control en materia de transparencia no puede compartir el criterio esgrimido. Como se ha indicado los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

En este sentido, y aun admitiendo su relación con el medio ambiente teniendo en cuenta la propia naturaleza de la información solicitada, consideramos que no ha sido suficiente justificado el "test de daño" exigido por la normativa básica, por lo que no podemos concluir que nos encontremos ante un supuesto de aplicación del art. 14.1. l) LTAIBG.

Quinto. **Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.**

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"a).- El Manual de Campo para la Investigación de Incendios, el cual, se trata de un manual eminentemente práctico elaborado en formato A5 en el que se recogen las bases teóricas fundamentales para la investigación de incendios, tales como esquema del proceso de investigación, tablas para la determinación de la humedad básica del combustible ligero muerto y de la probabilidad de ignición, modelos geométricos de propagación, aplicación del método de las evidencias físicas para la delimitación del área de inicio y localización del punto de inicio, cuadros de indicadores de causas, codificación oficial de causas de incendios, clave para la identificación de los modelos de combustible, resumen de la normativa aplicable en materia de incendios forestales, clave dicotómica para la determinación de la causa de incendio forestal, etc… (...)*
>
> "*b).- El Manual de Campo, y/o documento que sustituya al anterior, para el supuesto de que exista una versión más actualizada que la anterior, por lo que en tal caso, ruego se me aporten ambos*".

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartados cuarto y quinto, y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución. Se entregará la información que no afecte el límite establecido en el artículo 14.1. e) LTAIBG en los términos del Fundamento Jurídico Cuarto.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente